



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*Tel.: 06-1/882-8594*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Iktatószám:** D.328/8/2021.

**A tanács tagjai:** Dr. Jánosi Bálint közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bonifert Zsolt közbeszerzési biztos és Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
(Budapest, Riadó utca 5.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Simon Enikő  
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó  
BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt.  
(Budapest, Rumbach Sebestyén utca 19-21.)

**Az ajánlatkérő:**

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Murányi Réka  
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó  
T-Systems Magyarország Zrt.

**A kérelmezett:**  
(Budapest, Könyves Kálmán körút 36.)

**A kérelmezett képviselője:** Dr. Kovács Katalin kamarai jogtanácsos

**A közbeszerzés tárgya és értéke:** Szerződés jegykiadó automaták (TVM: Ticket Vending Machine) gyártására, szállítására, telepítésére és üzemeltetésére, 4.820.000.000.-Ft.

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a Közbeszerzési Hatóság nevében meghozta az alábbi

**H A T Á R O Z A T - ot.**

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 141. § (4) bekezdésének c) pontjára tekintettel a Kbt. 141. § (8) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 35.000.000.-Ft, azaz harmincötmillió forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) és e) pontja alapján.

A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben 15.000.000.-Ft, azaz tizenötmillió forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) és e) pontja alapján.

A Döntőbizottság megállapítja a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítása nem semmis.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben további 35.000.000.-Ft, azaz harmincötmillió forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján.

A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben további 15.000.000.-Ft, azaz tizenötmillió forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt és a kérelmezettet, hogy a bírságok összegeit a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítsék.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## I N D O K O L Á S

### **A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás**

1. Az Európai Unió Hivatalos Lapjába 2013. január 29-én feladott és 2013/S 022-034333 számon 2013. február 4-én megjelent eljárást megindító felhívással a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011-es Kbt.) Második Része szerinti tárgyalásos közbeszerzési eljárás indult.

2. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.1.8.) pontjában a részajánlat tételére nem adott lehetőséget.

3. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.2.1) pontjában a közbeszerzés mennyisége tekintetében a következőket rögzítette:

„A jegykiadó automaták beszerzése, telepítése, és teljes körű üzemeltetése, amely az alábbi elvégzendő feladatokat foglalja magában:

1.) 300 db -10% jegykiadó automata berendezés legyártása, leszállítása, telepítése (bontási munkák, kivitelezés), üzembe helyezés

2.) jegykiadó automaták teljeskörű üzemeltetése (pénzszállítással együtt)”

4. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás II.3) pontjában közölte, hogy a szerződés időtartama 72 hónap a szerződés megkötésétől számítva.

5. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás VI.2) pontjában közölte, hogy a szerződés nem kapcsolatos Európai Unió alapokból finanszírozott programmal.

6. Az ajánlatkérő 2013. szeptember 4-én fő projektszerződést (a továbbiakban: fő projektszerződés) kötött a kérelmezettel. A fő projektszerződés 1. számú mellékletét képezte a az azonos napon aláírt vállalkozási szerződés (a továbbiakban: vállalkozási szerződés), a 2. számú mellékletét pedig az azonos napon aláírt üzemeltetési szerződés (a továbbiakban: üzemeltetési szerződés).

7. Az ajánlatkérő 2020. március 23-án állásfoglalást kért a Közbeszerzési Hatóság elnökétől – egyebek mellett – arra vonatkozóan, hogy a fő projektszerződés időtartama meghosszabbítható-e további egy évvel a kialakult világjárványra, valamint a Kormány ez ügyben tett intézkedéseire, különös tekintettel a rendkívüli helyzet miatt naponta változó

jogszabályi környezetre, mint előre nem látható körülményre hivatkozással a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 22. § (2) bekezdés b) pontja alapján.

8. A Közbeszerzési Hatóság elnöke a 2020. március 24-én kelt állásfoglalásában kifejtette, hogy a fő projektszerződés időbeli hatályának meghosszabbítására a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti valamennyi feltétel fennállása esetén kerülhet sor. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpontja szerinti feltétel akkor állhat fenn, ha igazolható, hogy a fő projektszerződés tárgya szerinti kötelezettség teljesítése a veszélyhelyzettel közvetlen összefüggésben nem lenne megvalósítható az eredeti szerződés tartalma szerint, a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) pont szerinti feltétel fennállásához a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás lefolytathatóságának kérdése önmagában nem elegendő. A cb) pont tekintetében megállapítható, hogy a határidő hosszabbítás általában nem eredményezi a szerződés általános jellegének megváltozását.

9. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2020. június 2-án a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdésének b) pontjára hivatkozással egy évvel meghosszabbították a fő projektszerződés hatályát és az üzemeltetési időszakot az új közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés szerinti üzemeltetési időszak kezdetéig, de legkésőbb 2021. december 21-éig.

10. A szerződő felek a fő projektszerződés módosítása indokaként annak 1.3 pontjában az alábbiakat adták meg:

„1.3.1

Megrendelő, mint közszolgáltató számára kiemelten fontos, hogy Budapest Főváros tömegközlekedési szolgáltatásait, ezen belül a díjtermékhez jutást, valamint menetdíjbevételek beszedését biztosítsa. Ezen okból a Fő Projektszerződés alapján üzemeltetett TVM-ek további zavartalan üzemeltetését biztosítani szükséges.

1.3.2

Magyarországon a Kormány 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel a koronavírus járványra tekintettel 2020. március 12-től országos veszélyhelyzetet hirdetett ki, lezárta az ország határait, elrendelte az egyetemek, sportesemények, nagyobb közösségi rendezvények bezárását, továbbá 2020. március 16-tól bezárásra kerültek az általános iskolák, 2020. március 17-től illetve március 28-tól további korlátozások léptek életbe az élet számos területén, korlátozták többek között az üzletek nyitva tartását, illetve kijárási korlátozást rendeltek el.

1.3.3

Az 1.3.2 pont szerinti helyzetre tekintettel a Felek rögzítik, hogy a koronavírus járvány olyan előre nem látható helyzetet teremtett, mellyel egyik fél sem számolhatott, és kellő gondossággal eljárva sem láthattak előre. A kormányzati előrejelzések alapján a járvány kezelése hosszadalmas, nehéz folyamat lesz, amely hatásaitól sem a Megrendelő, sem a Vállalkozó nem tudja magát függetleníteni, valamint közvetlen hatással van Megrendelő 2020. évi és 2021. évi üzleti tervére is, amely bizonytalanság fennállása alatt új közbeszerzési eljárást a módosítással érintett beszerzés tárgyában, kellő gondossággal előkészíteni és lefolytatni nem tud. Továbbá a veszélyhelyzet kihirdetését követően, a már korábban megindított közbeszerzési eljárásban meghatározott szerződéses időszakot – amely mindig lényeges feltétel, a bizonytalan gazdasági helyzetre tekintettel oly mértékben vált szükségessé csökkenteni, amely módosítás már a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe ütközött volna, így ezen csökkentett időszak alatt a közszolgáltatói feladat ellátását, kizárólag a még hatályban lévő szerződés módosításával lehet biztosítani.

1.3.4

Jelen helyzetben a jegykiadó automaták zökkenőmentes működtetése és a Megrendelő közszolgáltatói feladatainak zavartalan ellátása elsőrendű fontossággal bír. Ennek érdekében az üzemeltetési szerződés időtartamának meghosszabbítása szükséges mindaddig, amíg az országos veszélyhelyzet megszűnését követően, az emiatt előállt rendhagyó működés helyett, az üzemszerű működést és megalapozott tervezést lehetővé teszi Megrendelő számára, hogy a megváltozott gazdasági helyzet alapján, egy új közbeszerzési eljárást megfelelő gondossággal előkészítsen és folyasson le, valamint biztosítsa az ellátandó feladatok, az új szerződés kapcsán történő folyamatosságát.

#### 1.3.5

Ennek alapján Felek megállapodnak, hogy a szerződést egy év határozott idővel szükséges meghosszabbítani, amely álláspontjuk szerint szükséges és elegendő időt biztosít – a veszélyhelyzetre is tekintettel – Megrendelő módosult üzleti tervének elfogadásához, arra alapozottan egy új közbeszerzési eljárás lefolytatásához – amelynek időigénye előreláthatóan az eljárás előkészítésének időszükségletével nem számolva is minimum 6 hónap. Szerződéskötést követően pedig további 3 hónapot szükséges és indokolt nyertes ajánlattevő számára biztosítani az automata hálózat átadás-átvételre történő felkészülésre, melyet követően további 3 hónap indokolt és szükséges az átadás-átvétel lebonyolítására, annak érdekében, hogy az automata hálózat üzemeltető váltása, a közszolgáltatás zavarmentes fenntartása biztosítható legyen.”

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

11. A hivatalbóli kezdeményező hivatalbóli kezdeményezése 2021. július 13-án érkezett meg a Döntőbizottsághoz. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 153. § (1) bekezdése c) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását.

12. A hivatalbóli kezdeményező kérte jogsértés megállapítását, valamint bírság kiszabását.

13. A hivatalbóli kezdeményező kifejtette, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett megsértette a 307/2015. Korm. rendelet 22. § (2) bekezdésének b) pontjának ba) alpontját, mert a fő projektszerződés teljesítéséhez nem volt szükséges a 2020. június 2-ai módosítása. A 2020. június 2-ai módosítást szükségessé tevő körülmények a fő projektszerződés szerinti üzemeltetési időszakot és az egyéb szerződéses feltételeket, továbbá az ajánlatkérőnek a teljesítési képességét nem befolyásolták. A fő projektszerződést a szerződő felek a koronavírus-járvány megjelenését és az országos veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően kötötték meg, a fő projektszerződés teljesítéséhez szükséges fedezetet elkülönítették, ezért a teljesítés biztosított volt. A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának analógiájára a 307/2015. Korm. rendelet 22. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti jogalap akkor alkalmazható, ha a 2020. június 2-ai szerződésmódosítás és az előre nem látható, a veszélyhelyzettel összefüggő objektív körülmények között ok-okozati összefüggés áll fenn.

14. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a 2020. június 2-ai szerződésmódosítás az ajánlatkérő azon szándékából eredt, hogy a TVM-hálózat teljes körű üzemeltetésére vonatkozó beszerzési igényét kívánta megvalósítani. Az ajánlatkérő ennek érdekében kiterjesztette a korábbi szerződéses igényét az új szerződéskötés időtartamáig terjedő időtartamra az üzemeltetési időszak meghosszabbításával.

15. A hivatalbóli kezdeményező véleménye szerint az Európai Bíróság C-263/19. számú ügyben hozott ítélete azt tette egyértelművé, hogy a közbeszerzési szerződések módosítására vonatkozó közbeszerzési jogszabályok rendelkezéseinek betartása az ajánlattevőként

szereződők számára is kötelező, továbbá, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között létrejött közbeszerzési szerződés jogsértő módosítását szankcionáló bírság összegét az egyes felek magatartásának a figyelembe vételével kell meghatározni.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

16. Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

17. Az ajánlatkérő kijelentette, hogy a TVM-ek biztonságos üzemelését csak a meglévő szerződések meghosszabbításával lehetett elérni. Mivel a Kormány a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel a koronavírus járványra tekintettel országos veszélyhelyzetet hirdetett ki, nem lehetett megjósolni a járványnak az üzemeltetésre gyakorolt hatását: az elrendelt home office munkavégzés (ezáltal csökkent tömegközlekedés használat) miatt mennyi jegy és bérlet fog fogyni, az utazók a közlekedés során az automatákat fogják-e használni vagy csak online fognak vásárolni. A világjárvány miatt kialakult helyzetben szükségessé vált az ajánlatkérő költségvetésének az áttervezése, és emiatt az ajánlatkérőnek a pandémia miatt kialakult bizonytalanságokra tekintettel már nem állt fenn a 36 + 24 hónap időtartamra szóló szerződés megkötése és ilyen hosszú időre kötelezettség vállalása. Az ajánlatkérő emiatt döntött a 2020. január 29-én indított közbeszerzési eljárás visszavonása mellett. Az ajánlatkérőnek nem lett volna ideje új, eredményes közbeszerzési eljárást lefolytatni.

18. Az ajánlatkérő kifejtette, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnökének 2020. március 24-én kelt és az eljárást lebonyolító külsős tanácsadó állásfoglalása alapján döntött a fő projektszerződés további egy évvel történő meghosszabbítása mellett.

19. Az ajánlatkérő álláspontja szerint jogszerű volt a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítása, mert a módosítás indokaként előadott körülmények (pandémia) és a szerződésmódosítás között megállapítható a közvetlen ok-okozati összefüggés, továbbá a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, végül a módosítás nem változtatta meg a szerződés általános jellegét.

### **A kérelmezett észrevétele**

20. A kérelmezett kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

21. A kérelmezett előadta, hogy a szerződő felek a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításával nem határoztak meg olyan feltételt, amely más ajánlattevő nyertességét lehetővé tette volna, és e módosítás a fő projektszerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettségekhez képest a szerződés tárgyát sem terjesztette ki új elemre. A fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításával a szerződés gazdasági egyensúlya sem változott meg a kérelmezett javára, hiszen a meghosszabbított üzemeltetési időszak időtartama alatt kapott ellenszolgáltatás az általa változatlan feltételekkel nyújtott szolgáltatások ellenértéke.

22. A kérelmezett véleménye szerint a hivatalbóli kezdeményező a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításával kapcsolatban nem jelölt meg olyan körülményt, amely a kérelmezett közrehatására, közbeszerzési jogi felelősségének a megállapítására utalna. A fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításának az aláírása önmagában a közbeszerzési jogi felelősséget nem alapozza meg. A kérelmezett hivatkozott a bírság kiszabására irányuló

javaslat esetében az Európai Unió Bírósága C-263/19. számú ítéletének 68., 70. és 72-75. pontjaiban foglaltakra, amelyek szerint a bíróság meghatározása során nem lehet szorítkozni kizárólag azon körülmény figyelembevételére, hogy a szerződő felek között fennálló szerződéses viszony alapján azok együttes magatartására van szükség annak érdekében, hogy sor kerüljön a közbeszerzési szerződésük módosítására. A bíróságot az érintett közbeszerzési szerződés feleinek azon időszakban tanúsított magatartásával vagy tevékenységével összefüggésben kell meghatározni, amelynek során a felek a szerződés módosítását tervezték.

### **A Döntőbizottság döntése és annak indokai**

23. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő 2013. január 29-én indította meg a közbeszerzési eljárását, ezért a Kbt., a 2011-es Kbt. és a vonatkozó egyéb jogszabályok ezen időpontban hatályos rendelkezései alapján vizsgálta meg a hivatalbóli kezdeményezést a Kbt. 197. §-a szerinti átmeneti rendelkezések figyelembe vételével.

24. A Döntőbizottságnak azt kellett eldöntenie, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett jogséértően módosította-e a fő projektszerződést 2020. június 2-án.

25. A Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

- c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:
  - ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;
  - cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
  - cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják a rendelkezés megkerülését.

26. A Kbt. 197. § (1) bekezdése szerint e törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.

27. A 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 24. §-a szerint ez a rendelet 2015. november 1-jén lép hatályba.

28. A 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése szerint e rendelet rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett, közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni.

29. A Döntőbizottság megállapította, hogy a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdésének b) pontja a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 24. §-a és 25. § (1) bekezdése alapján nem alkalmazandó a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítása jogszerűségének a vizsgálatára, mert az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást 2013. január 29-én, a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 2015. november 1-jei hatályba lépését megelőzően indította meg, és a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendeletet a hatálybalépése után megkezdett eljárásokra kell alkalmazni.

30. A Döntőbizottság megállapította, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításának a jogszerűségét a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja alapján kell megítélnie, mert a ca) és cb) alpontjainak a tartalma megegyezik a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításában hivatkozott 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdésének b) pontjának ba) és bb) alpontjaiéval, továbbá a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata alapján a Kbt. 141. §-a rendelkezéseit alkalmazni kell a Kbt. hatálybalépését megelőzően megkezdett közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.

31. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja alapján akkor lehet jogszerűen módosítani a szerződést, ha három feltétel együttesen teljesül. Ha valamelyik feltétel nem áll fenn, akkor a szerződésmódosítás jogsértő. Ebből következően a Döntőbizottság egyenként vizsgálta meg, hogy a feltételek megvalósultak-e.

32. A Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontján belül az első feltételt a ca) alpont tartalmazza: a szerződésmódosítást olyan körülményeknek kell szükségessé tenni, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

33. A Döntőbizottság megállapította, hogy a ca) alpontban foglalt feltétel is két fordulatra bontandó, amelyeknek együttesen kell teljesülniük: egyrészt olyan körülményeknek kell fellépniük, amelyek szükségessé teszik a szerződés módosítását, másrészt e körülményeknek olyannak kell lenniük, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva sem láthatott előre.

34. A Döntőbizottság először a ca) alpont első fordulátát vizsgálta meg, és megállapította, hogy a szerződés módosításának kizárólagos célja az lehet, hogy megszüntesse a szerződés teljesítését akadályozó vagy ellehetetlenítő körülményt, ezért a szerződésben rögzített tartalom megvalósulását nem korlátozó körülmény folytán jelentkező cél a szerződés keretein kívüli, új igénynek minősül. Ebből következően egy körülményről akkor lehet csak azt megállapítani, hogy szükségessé teszi a szerződés módosítását, ha a szerződés teljesítésének sikerességét befolyásolja kedvezőtlenül.

35. A Döntőbizottság ez alapján azt vizsgálta meg, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítását mely körülmények tették szükségessé a szerződésmódosítás tartalma alapján.

36. A Döntőbizottság megállapította, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítását a tartalma alapján az tette szükségessé, hogy a közbeszerzés tárgyként meghatározott szolgáltatást folyamatosan meg kell valósítani, viszont az ajánlatkérő nem tudott a koronavírus járvány folytán bekövetkezett bizonytalanság fennállása alatt új közbeszerzési eljárást a módosítással érintett beszerzés tárgyában, kellő gondossággal

előkészíteni és lefolytatni a fő projektszerződés időtartamának lejártáig az azt követő időszakra. Ez alapján meg kellett hosszabbítani a fő projektszerződés időtartamát egy évvel, mert ennyi idő kellett az ajánlatkérő módosult üzleti tervének elfogadásához, arra alapozottan egy új közbeszerzési eljárás lefolytatásához, a nyertes ajánlattevő felkészüléséhez az automata hálózat átadás-átvételre, továbbá az átadás-átvételi eljárás lebonyolításához.

37. A Döntőbizottság megállapította, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításának az indokolása olyan körülményeket ismertetett, amelyek a fő projektszerződés teljesítésének sikerességére nincsenek hatással, mert a fő projektszerződés időbeli hatályának lejárta utáni jogviszonyt befolyásolják: az indokolás szerint az ajánlatkérő nem tudott a koronavírus járvány folytán bekövetkezett bizonytalanság fennállása alatt új közbeszerzési eljárást előkészíteni és lefolytatni, azaz egy új igény kielégítését megfelelően megalapozni. Azért sem lehet azt megállapítani, hogy a bemutatott körülmények a fő projektszerződés teljesítését akadályozták vagy lehetetlenné tették, mert a szerződő felek a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításával úgy döntöttek, hogy változatlan tartalommal további időtartamra kiterjesztve folytatják annak teljesítését a megnövelt időtartamnak megfelelő bővített keretösszeggel. Ebből következően nemcsak az állapítható meg, hogy zavartalan a fő projektszerződés teljesítése az időtartama alatt, de – a szerződő felek döntése alapján – az időtartam lejártával sem szakadt meg a teljesítés. A Döntőbizottság álláspontja szerint egy új igény kielégítésének a nehézsége önmagában nem eredményezheti egy szerződés időbeli hatályának a módosítását.

38. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosításának az indokolásában a módosítás jogszerűségének alátámasztásaként bemutatott körülmények nem tették szükségessé a fő projektszerződés módosítását, ezért a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja ca) alpontjában rögzített feltétel nem teljesült, továbbá emiatt az ajánlatkérő és a kérelmezett jogsértően módosította a fő projektszerződést 2020. június 2-án a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontja alapján.

39. A Kbt. 148. § (8) bekezdése szerint a szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

40. A Döntőbizottság megállapította, hogy 2020. június 2-án a fő projektszerződés módosítása jogszerűtlen volt, ezért arra a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével került sor, mivel a módosítás a fő projektszerződés műszaki tartalmán kívüli szolgáltatás és ellenszolgáltatás teljesítésére vonatkozott. Ebből következően az ajánlatkérő a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítása szerinti beszerzését akkor valószínűsítette volna meg jogszerűen a Kbt. 148. § (8) bekezdése alapján, ha lefolytat előtte egy közbeszerzési eljárást a Kbt. Második Része szerint.

41. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, továbbá a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) és e) pontja szerinti jogkövetkezményt.

42. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

43. A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét.

44. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

45. A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
- b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
- c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
- d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
- e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
- f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

46. A Döntőbizottság a bírságok összegének megállapítása során az eset összes körülményét figyelembe vette.

47. A Döntőbizottság a bírságok összegére vonatkozó döntése során az ajánlatkérő és a kérelmezett javára értékelte azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt, valamint azt is, hogy a jogsértés nem gyakorolt befolyást a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során az ajánlatkérő és a kérelmezett terhére értékelte azt a körülményt, hogy a jogsértések nem kijavíthatók, továbbá a Döntőbizottság a 2021. évben már megállapított jogsértést a kérelmezettel szemben a D.229/12/2021. számú határozat alapján, az ajánlatkérővel szemben pedig a D.61/18/2021., a D.68/20/2021., a D.229/12/2021. és a D.266/7/2021. számú határozat alapján.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a fő projektszerződés 72 hónapos időtartamát legalább az 1/7-ével hosszabbította meg, és emiatt e kiegészítő időtartamú jogviszonyhoz is jelentős mértékű szerződéses érték párosul a közbeszerzés értékéhez arányosítva.

A Döntőbizottság a bírságok összegére vonatkozó döntése során figyelemmel volt az Európai Unió Bírósága C-263/19. számú ítéletének 1) pontjában kifejtett következő megállapításra: „(...) a jogsértésért ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének is megállapítsák a felelősségét, és vele szemben bírságot szabjanak ki abban az esetben, ha valamely teljesítés alatt álló közbeszerzési szerződés módosításakor a közbeszerzési szerződések odaitélésére vonatkozó szabályok alkalmazását jogellenesen mellőzték.”

Továbbá a Döntőbizottság a bírságok összegére vonatkozó döntése során figyelemmel volt az Európai Unió Bírósága C-263/19. számú ítéletének 2) pontjában kifejtett következő megállapításra: „Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között létrejött közbeszerzési

szervződés jogsértő módosítását szankcionáló bírság összegét az egyes felek magatartásának a figyelembevételével kell meghatározni.”

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságokat tartotta indokoltnak.

48. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

49. A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;

h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

50. A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.

51. A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

52. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján megállapította, hogy a fő projektszerződés 2020. június 2-ai módosítása nem semmis, tekintettel arra, hogy kiemelkedően fontos közérdek fűződik a tömegközlekedés zavartalan működtetéséhez elengedhetetlen szolgáltatás folyamatos teljesítéséhez.

53. A Kbt. 165. § (7a) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, a Kbt. 137. § (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

54. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

55. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján kiszabott bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során az ajánlatkérő és a kérelmezett terhére értékelte azt a körülményt, hogy a jogsértések nem kijavíthatók, továbbá a

Döntőbizottság a 2021. évben már megállapított jogsértést a kérelmezettel szemben a D.229/12/2021. számú határozat alapján, az ajánlatkérővel szemben pedig a D.61/18/2021., a D.68/20/2021., a D.229/12/2021. és a D.266/7/2021. számú határozat alapján.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett a fő projektszerződés 72 hónapos időtartamát legalább az 1/7-ével hosszabbította meg, és emiatt e kiegészítő időtartamú jogviszonyhoz is jelentős mértékű szerződéses érték párosul a közbeszerzés értékéhez arányosítva.

A Döntőbizottság a bírságok összegére vonatkozó döntése során figyelemmel volt az Európai Unió Bírósága C-263/19. számú ítéletének 1) pontjában kifejtett következő megállapításra: „(...) a jogsértésért ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének is megállapítsák a felelősségét, és vele szemben bírságot szabjanak ki abban az esetben, ha valamely teljesítés alatt álló közbeszerzési szerződés módosításakor a közbeszerzési szerződések odaitélésére vonatkozó szabályok alkalmazását jogellenesen mellőzték.”

Továbbá a Döntőbizottság a bírságok összegére vonatkozó döntése során figyelemmel volt az Európai Unió Bírósága C-263/19. számú ítéletének 2) pontjában kifejtett következő megállapításra: „Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között létrejött közbeszerzési szerződés jogsértő módosítását szankcionáló bírság összegét az egyes felek magatartásának a figyelembevételével kell meghatározni.”

E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzés értékének (4.820.000.000.-Ft) is figyelembevételével, a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak.

56. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

57. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(6) bekezdésein alapul.

58. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a Kp. 13. § (3) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdésének b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2021. szeptember 16.

***Dr. Jánosi Bálint sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Bonifert Zsolt sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Fáry Zoltán sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (kizárólag elektronikus úton)
4. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)